Comisión de Industria, Energía y Minería
Carpeta Nº 998 de 2006

Versión Taquigráfica N° 663 de 2006

MECANISMOS DE IMPORTACIÓN EN ADMISIÓN TEMPORARIA, TOMA DE STOCK Y RÉGIMEN DEVOLUTIVO

Regulación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 26 de julio de 2006

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Hebert Clavijo.

MIEMBROS: Señores Representantes Mauricio Cusano, Álvaro Delgado, Fernando Longo Fonsalías, Adriana Peña Hernández y Juan José Piñeyrúa.

INVITADOS: Por la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, señores doctor Claudio Piacenza, Gerente Secretario y Oscar Díaz, asesor.

SEÑOR PRESIDENTE (Clavijo).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Industria, Energía y Minería da la bienvenida a los señores representantes de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, doctor Claudio Piacenza, Gerente Secretario, y señor Oscar Díaz, Asesor del Departamento de Comercio Exterior.

La Comisión está abocada a estudiar el proyecto de ley que ha venido del Senado relativo al mecanismo de importación y admisión temporaria y está interesada en conocer el punto de vista que tiene la Cámara Nacional de Comercio a este respecto.

SEÑOR PIACENZA.- En nombre de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios queremos agradecer a la Comisión de Industria, Energía y Minería la invitación.

Trajimos un documento no muy extenso y si lo desean podemos darle lectura. En él está reflejada la posición de la Cámara con respecto a este proyecto.

El señor Díaz, nuestro encargado especializado, podrá abundar en el tema y responder las preguntas que surjan.

Voy a dar lectura al documento.

(Se lee:)

"La Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay hace referencia al proyecto de ley relativo a la admisión temporaria, toma de stock y draw-back. Al respecto, y en cuanto a los aportes que esta entidad considera, cabe señalar: 1. El LATU reviste la naturaleza de persona de derecho público no estatal. Por tanto, es una persona jurídica que persigue fines públicos, pero sin integrar la estructura estatal. 2. El contralor del uso de las operaciones de admisión temporaria y demás mecanismos de promoción industrial de que trata el proyecto de ley tendrían que estar confiadas a un solo organismo, quien debería ejercer dicho cometido en forma exclusiva. En consecuencia, no se comparte la solución proyectada en el artículo 3º en que se faculta a ejercerlos al MIEM, sin perjuicio de la competencia que les atribuye la normativa vigente a la Dirección Nacional de Aduanas y a la Dirección General Impositiva. 3. La Dirección Nacional de Aduanas no debería tener ninguna intervención en la materia y debería ceñirse a su actuación como organismo ante el cual se presentará el importador o exportador a regularizar con una operación normal y comunicársele los cumplidos de exportación. 4. Si el usuario de Admisión Temporaria debe contratar un seguro por el valor CIF de la mercadería, con cesión de derechos al organismo de contralor (aunque entendemos que ello traerá un encarecimiento del sistema). No se advierte la necesidad de establecer una cadena de responsabilidades como la que prescribe el artículo 6º proyectado. El régimen de AT debe ser un motor importante en la cadena de producción haciendo que se pueda llega a productos mas terminados y que éstos lleguen a ventajas más competitivas. 5. El artículo 4º del proyecto configura dos infracciones y sendas sanciones, lo cual significa una doble punición por un mismo acto ilícito, conculcando el principio punitivo conocido como "non bis in idem". 6. La denominación del instituto de admisión temporaria como "importación en Administración Temporaria", según lo hace el artículo 1º del proyecto, es una contradictio in terminis, ya que la importación es la introducción a la plaza de ciertas mercaderías para el consumo (

artículo 49 del Código Aduanero), mientras que la admisión temporaria consiste en la introducción a plaza de ciertas mercaderías con un fin determinado ajeno al consumo (artículo 50 del Código Aduanero). 7. Se coincide con la Exposición de Motivos del proyecto de ley en cuanto expresa que: "Actualmente, el régimen de admisión temporaria y toma de stock se encuentra regido por el decreto Nº 380/004, de 22 de octubre de 2004, conteniendo algunas disposiciones que regulan aspectos de reserva legal". Ello torna necesario la regularización normativa de estos mecanismos a través de su disciplinamiento legal".

Básicamente, estos son los puntos de vista de la Cámara con respecto a este proyecto de ley.

SEÑOR DELGADO.- Agradezco a los representantes de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay por la concurrencia. Creo que este era uno de los actores que faltaba, por lo menos, en la línea que viene trabajando la Comisiónm en el sentido de escuchar a todas las partes involucradas en el tema. La idea no es apurarse para que el proyecto salga, sino que este sea el mejor posible, porque cambiar un régimen de esta magnitud, que afecta al país en más de US$ 500.000.000, creo que merece el estudio, la prudencia y la consideración necesaria.

En primer lugar, ustedes señalaron un aspecto que me parece importante y coincidimos en que tiene que quedar más claro, y es el que tiene que ver con las competencias. Lo que no puede haber en este caso es superposición de competencias; que a nadie le queden dudas. Podrá hablarse de organismos diferentes con competencias diferentes; yo puedo decir lo que sé que está pasando en la práctica: hay empresas que utilizan regularmente el régimen de admisión temporaria, el LATU las controla -es el que en definitiva emite los certificados y controla el buen uso del régimen-, pero al rato viene la Aduana por el mismo tema cuando en realidad no es esa la función específica de la Dirección Nacional de Aduanas; su función está en otras etapas del proceso. Muchas veces el empresario se ve ante esta situación.

A ello podemos sumar algunas otras cosas que por lo menos mencionamos al Director de Aduanas, como por ejemplo que en muchos casos la Aduana estima defraudaciones -ni siquiera da la cifra exacta, la cual es fácilmente comprobable a través de la documentación- y sobre la estimación hay todo un proceso que, a mi juicio, termina generando incertidumbres y quizás malos entendidos. ¿Qué quiero decir con esto? Que quizás sería bueno dejar más claro en este proyecto de ley, a texto expreso, las competencias estrictas de cada organismo para que no haya lugar a interpretaciones ni a dudas. Creo que esto es lo que ustedes planteaban en primer lugar en el documento.

Los otros dos o tres temas que plantearon son recurrentes y en esta Comisión los hemos tratado. Me refiero a las sanciones, a los seguros y a las responsabilidades, cómo uno va traspasando responsabilidades ante incumplimientos.

Quisiera hacerles una pregunta que también formulé a las autoridades del Ministerio de Industria, Energía y Minería, porque el tema estuvo arriba de la mesa en la Comisión. Para ustedes, como gremial que nuclea importadores, ¿los seguros deberían ser obligatorios o no? Después entramos en la discusión de qué tipo de seguros y se abre una amplia gama para discutir.

Hoy el seguro no es obligatorio, pero también es verdad que la mayoría lo utiliza. Hay opiniones divididas; sé que algunos piensan que sería bueno dejar de manifiesto en la ley la obligatoriedad a este respecto.

Quiero trasladar a la Comisión que hablando con operadores vinculados al régimen de admisión temporaria, me plantearon que sería bueno dejar establecidas algunas situaciones que son particularísimas y que hacen a la dinámica de la innovación, de la tecnología, sobre todo en lo que tiene que ver con el rubro exposiciones. Actualmente, en el caso de las exposiciones que tienen lugar en el Uruguay, sobre todo las importantes, como son las de insumos o de maquinaria del exterior, se está viendo que es un régimen muy complicado, con despachos, fundamentalmente por parte de la Dirección Nacional de Aduanas. Podría darse la posibilidad de que en esos casos, bajo la responsabilidad de quien organiza el evento y con las garantías necesarias, alguien se hiciera cargo de la responsabilidad de la admisión temporaria de este tipo de maquinaria por una vía más práctica, y que si se produce la venta de la maquinaria durante la exposición o muestra, la persona pueda realizar los trámites legales que hacen a la importación, así como la documentación requerida para la venta en el país. Creo que en el proyecto de ley esto no está del todo resuelto.

Personalmente no se me había ocurrido, pero hablando con gente que está vinculada al tema se me planteó que en una cantidad de eventos como la Expoactiva, la exposición del Prado, las del LATU, etcétera, cada vez se hace más necesario y, diría, estimulante que vengan del exterior maquinarias, insumos y artículos diversos para la producción. Entonces, sería bueno darle por esa vía algún régimen especial en el marco de este proyecto de ley. Actualmente, no está previsto; hoy el trámite es muy engorroso y en muchos casos esto hace que se termine en la imposibilidad de traer la maquinaria o en que los organizadores desistan de hacerlo. Esto conspira contra el propio desarrollo tecnológico del Uruguay.

Esas son las reflexiones que quería realizar.

SEÑORA PEÑA.- El resumen sobre cada uno de los artículos nos parece muy aprovechable; lo estudiaremos con detenimiento en las próximas horas, más allá de que por supuesto hemos escuchado con atención los aportes realizados.

A mí también me quedan dudas con respecto a los seguros. Ustedes planteaban el seguro en forma escalonada. Como decía el señor Diputado Delgado, pensamos que tenemos que afinar bien el lápiz cuando se vaya a terminar esta redacción.

No sé si ustedes recibieron las versiones taquigráficas de las sesiones que mantuvimos con otros invitados. Hace unos días, entre el Ministerio de Industria, Energía y Minería y la Dirección Nacional de Aduanas había una diferencia en cuanto a la doble imposición de sanciones; yo también lo remarqué en la Comisión porque me parecía que eso podría ser una doble pena por la misma cosa. Si ustedes recibieron la copia de las versiones taquigráficas, podrán observar que el Ministerio de Industria, Energía y Minería recalca que desea que eso se mantenga, porque quiere que este tipo de importaciones llegue a nuestro país en forma legal y cumpla todos los procedimientos legales, pero lo trata peor que si fuera un contrabando. Esto tenemos que conversarlo en la Comisión y poner sobre la balanza qué es lo que se va a legislar y en qué grado, teniendo en cuenta el pedido del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

Otra cosa que me quedó para sopesar en el estudio de este articulado es el hecho de darle tanto poder al LATU como forma de decisión de la suspensión temporaria, teniendo en cuenta su carácter de privado.

Esas son algunas de las reflexiones que hago en voz alta; leyendo el valioso material que ustedes nos trajeron, personalmente vamos a intentar poner en la balanza todos los aspectos.

SEÑOR DÍAZ.- Con respecto al seguro, que fue el tema más mencionado hasta el momento, no es fundamental. Lo que buscamos es que haya una garantía para el organismo de contralor que corresponda de que los pasos se van a cumplir. Sabemos que tiempo atrás muchos operadores de admisión temporaria desaparecieron o se fueron pasando la responsabilidad. Aquí se mencionó el

ejemplo del cuero; supongamos que un importador trae una pequeña parte de la materia prima que luego va a ser elaborada y va a terminar en un tapado de cuero. Ese que trajo la primera importación va a tener que hacer una cadena de firmas para poder cancelar su admisión temporaria, ya que el responsable es el importador. Esto es bastante engorroso. Esta es una de las razones por las cuales nosotros planteamos lo del seguro. Tampoco es que nosotros estemos plantados en el seguro y nada más. Sabemos que esto va a encarecer y no es la idea de la Cámara que esto suceda. Lo que estaba previsto es que fuera fundamentalmente un mecanismo dinamizador de la economía; de todas maneras, esto puede ser cambiado por otro sistema u otro tipo de contralor.

Hemos leído las versiones taquigráficas de las sesiones en las que concurrieron autoridades de la Cámara de Industrias y de la Asociación de Despachantes de Aduana, no había leído la del Ministerio de Industria, Energía y Minería, pero si esta Cartera expresa que entiende que hubo una mala práctica de la admisión temporaria, quisiéramos saber cuál fue. Hasta ahora no nos hemos podido percatar de quiénes son los que han evadido los controles del LATU en ese caso.

¿Por qué entendemos que es el LATU? Siempre entendí, y llevo bastantes años en el tema de las importaciones, la definición que nos hace el asesor letrado, el doctor Whitelaw, en el sentido de que el LATU reviste naturaleza de derecho público no estatal y, por tanto, es una persona jurídica que persigue fines públicos sin integrar la estructura del Estado. Es algo que fue creado hace muchos años; en primera instancia, el Ministerio de Industria, Energía y Minería tenía cierta injerencia, pero después quedó aparte. Si aquí hay que arreglar algo hay que hacerlo, ya que se está en este tema.

El señor Diputado Delgado mencionaba la importancia y el volumen que mueve la admisión temporaria y el contralor es muy importante y lo es más un contralor eficaz. Creo que aquí la informática tiene que cumplir un rol fundamental; tiene que ser una informática bien llevada y que se logre evitar cuanto papel haya; ayer lo expresaba en el CEFIR el Ministerio de Economía y Finanzas y la Aduana: el nuevo sistema aduanero lleva a eso, a eliminar cuando papel haya, creando un sistema informático confiable y eficaz.

Estamos totalmente de acuerdo con lo que señalaba el señor Diputado Delgado con respecto a las exposiciones. Quienes operamos con gente que trae maquinaria o cualquier producto a una exposición, debemos andar detrás de un Ministerio de Economía y Finanzas que demora tres, cuatro o cinco meses en dar una autorización, con garantías en la Aduana y pasa mucho tiempo para que después la Aduana las devuelva. Entonces, se desestimula la exposición de nueva tecnología. Estoy totalmente de acuerdo con usted en este aspecto, señor Diputado, por lo que pienso que sería notable que esto se pudiera incorporar al proyecto de ley en lo que refiere a la admisión temporaria.

SEÑOR DELGADO.- Por lo que dice el memorando creo coincidir en el aspecto que voy a mencionar, pero sería bueno que quedara tácitamente sentado en la versión taquigráfica la posibilidad de ahondar y definir mejor las competencias para que no haya superposiciones. Creo que esto va en la misma línea del memorando que ustedes planteaban.

SEÑOR DÍAZ.- Es fundamental que haya una institución que realice el contralor y que no haya superposiciones u organismos que reclamen el contralor para sí cuando hay otro que lo hace. Tiene razón el señor Diputado Delgado: ha caído el LATU con una inspección, pero luego ha venido la Aduana y con ella todo es distinto. Quienes operamos con la Aduana sabemos perfectamente que hasta que no sea modificado el sistema su operatividad no es clara en cuanto a los controles. Esto lleva a que el operador se vea en una situación muy difícil; no es lo mismo que cualquier otro contralor que exista.

Si hay que dar jerarquía al LATU y que le corresponda tener otra organización, estatal o no estatal, queda en manos de ustedes, pero creo que hasta ahora ha sido uno de los organismos que ha hecho el control con más eficacia. No conocemos que haya habido algún inconveniente; posiblemente sí haya tenido lugar pero, en definitiva, siempre ha logrado el fin que perseguía: el contralor real de la admisión temporaria.

SEÑOR LONGO.- No pude leer todo el memorándum, pero de acuerdo con lo que han dicho, comparto algunos conceptos aunque me surgieron algunas dudas.

Nosotros venimos estudiando lo relativo a las competencias -como expresó el señor Diputado Delgado- y a las multas, y en ese sentido consideramos que el artículo 4º de este proyecto de ley tiene una redacción bastante engorrosa, que no especifica. Desde mi punto de vista -que todavía soy lego en la materia aunque he estudiado leyes-, resulta pesado entender este artículo, y creo que aplicarlo será mucho más complejo, por las diversas situaciones que puedan darse entre el Ministerio de Industria, Energía y Minería, la Dirección Nacional de Aduanas, y algunas otras connotaciones que pueda haber.

En el memorándum que ustedes enviaron hablan del artículo 8º, pero creo que hubo un pequeño error, porque se deben referir al artículo 6º y al inciso final del artículo 5º, que tiene que ver con las responsabilidades. El artículo 8º se refiere a las maquinarias.

SEÑOR DÍAZ.- Así es.

SEÑOR LONGO.- Sobre este punto me interesaría que los señores invitados, con su experiencia como importadores, nos explicaran con mayor profundidad por qué no ven necesaria esa escalera de responsabilidades. Quisiera saber cuáles son sus argumentos.

SEÑOR DÍAZ.- Uno de ellos lo acabo de mencionar. Uno de los temas que se planteó en la Comisión cuando fue visitada por una delegación de la Cámara de Industrias o de la Asociación de Despachantes del Uruguay -no recuerdo bien- fue el de los cueros. Este es un ejemplo bien claro.

Por lo que he podido saber, hasta ahora el responsable es el importador. El importador, para poder cancelar una admisión temporaria, a veces tiene que hacer un largo recorrido para conseguir las firmas de las personas a las que suministró algunos materiales de esa admisión temporaria, de ese producto final que se exporta.

El tema fundamental es que la responsabilidad sea de alguien. Pero esto nos parece muy pesado para el importador original de un producto, sobre todo si es un producto que no permite que en la segunda etapa se cancele la admisión temporaria, pues a veces cumple un montón de etapas de un productor a otro, de un elaborador a otro hasta que se llega al producto final de exportación. El caso del cuero es el ejemplo más típico: hay un producto químico que se utiliza en una curtiembre, se curte el cuero, luego se vende, se elabora, pasa a manos de un productor de prendas, y así sucesivamente.

Lo mismo ocurre con otro montón de productos.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece la presencia de los señores Oscar Díaz y Claudio Piacenza.

Se levanta la reunión.